

### Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung

Gustedt, Evelyn

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gustedt, E. (2004). Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung. In M. Lendi, & K.-H. Hübler (Hrsg.), *Ethik in der Raumplanung: Zugänge und Reflexionen* (S. 184-202). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-341983>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Evelyn Gustedt*

## **Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung**

S. 184 bis 202

Aus:

Martin Lendi, Karl-Hermann Hübler (Hrsg.)

## **Ethik in der Raumplanung**

Zugänge und Reflexionen

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 221

Hannover 2004

## **Leitbilder und deren Bedeutung für eine ethisch begründete Raumplanung**

### *Gliederung*

1. Der Leitbildbegriff
2. Zum Verhältnis von Leitbild und Ethik
3. Die Bedeutung von Leitbildern für die Raumordnung
4. Exemplarische Betrachtung raumordnerischer Leitbilder
5. Schlussfolgerungen für die Raumordnung

### Literatur

### **1. Der Leitbildbegriff**

Für den Begriff des Leitbildes hat sich die Definition einer übergeordneten inhaltlichen Sollensvorstellung eingebürgert (vgl. FÜRST et al. 1992). Er weist auf das Erstrebenswerte oder den gewünschten Zustand von Objekten hin. Bezogen auf die räumliche Planung kann dies beispielsweise die Struktur und Gestalt eines geographisch begrenzten Raumes sein. Damit sind Leitbilder Bestandteil eines Zielsystems und unverzichtbarer Teil jeglichen Planungshandelns. Sie werden in gesellschaftlichen Diskursen bewusst entwickelt oder sind in den Köpfen von Individuen auf Grund verschiedenster Einflüsse, die der Mensch mit all seinen Sinnen in sich aufnimmt, und einer Vielzahl an Erfahrungswerten verankert. Diese können mit POTTHAST (1996) als Prototypen bezeichnet werden, die ein komplexes Gebilde von Deutungsmustern und Interpretationen darstellen.

Wenngleich die o.g. Studie von FÜRST et al. den Begriff des Leitbildes selbst nicht hinterfragt, treffen sich in den Folgejahren Autoren aus den Raum- und Umweltwissenschaften in der Vorstellung, ein Leitbild sei eine Zielbestimmung von umfassendem, übergeordnetem Rang im Sinne einer Prämisse (vgl. im Überblick: LEHNES; HÄRTLING o.J.). Zeitlich davor liegende Definitionen vor allem aus den Bereichen der Soziologie, Psychologie und Pädagogik, der Philosophie und Theologie bilden dafür bereits die Basis (vgl. im Überblick: STREICH 1988). Wenn auch häufig ähnliche Begriffe Verwendung finden, wie Leitvorstellung, Vorbild, Ideal oder gar Utopie (siehe dazu umfassend: STREICH 1988), soll hier der Leitbildbegriff beibehalten werden und als eine umfassende Zielbestimmung verstanden werden, die einen anstrebbaren Zustand eines Raumes oder Sachverhaltes auf der Grundlage unterschiedlicher, gegeneinander abgewogener Ziele beschreibt. Diesen wird eine verhaltenssteuernde Wirkung mit normativem Charakter zugeschrieben. In ihnen vereinen sich kollektiv dominierenden Ideen und Zielvorstellungen mit Vorbildfunktion (vgl. STREICH 1988: 23).

Obwohl STREICH (s.o.) in diesem Begriffszusammenhang von einer ‚dominierenden Idee‘ spricht, bestehen verschiedene Auffassungen hinsichtlich der Frage, ob ein Leitbild von Einzelnen oder nur durch den Konsens einer (Gesamt-)Gruppe von Menschen erarbeitet werden kann, oder ob es demgegenüber lediglich mehrheitsfähig sein müsse (vgl. LEHNES; HÄRTLING o.J.: 5). Schon aus pragmatischen Gründen wird man sicher nicht jedes Leitbild, dessen es in der räumlichen Planung bedarf, im Zuge basisdemokratischer Abstimmungsprozesse aufstellen können. Insbesondere für Leitbilder übergeordneter Funktion, also beispielsweise auf der Ebenen der Bundesraumordnung, wird Partizipation auch angesichts eines Wandels der Planung weiterhin durch Delegation im Sinne repräsentativ-demokratischer Prozesse vonstatten gehen müssen. Die Autorin ist jedoch der Ansicht, dass die Aufstellung von Leitbildern auf jeglicher Ebene mittels erweiterter diskursethischer Prinzipien (vgl. POTTHAST 1996) erfolgen sollte, worauf an späterer Stelle zurückzukommen sein wird.

Leitbilder bedürfen darüber hinaus einer Operationalisierung durch Handlungsanleitungen bis hin zur Maßnahmenebene, um die in ihnen zum Ausdruck kommenden Ziele realisieren zu können, d.h. um in konkretes Handeln zu münden. Erst im Zuge dieser Operationalisierung wird zumeist die Akzeptanz der Leitbilder durch die Gesellschaft deutlich. Im Prozess der Verständigung auf Leitbilder werden in der Regel Konsense und Dissense kenntlich. Ursächlich dafür ist die Tatsache, dass ein Leitbild zwar auf der Grundlage von Sachaussagen – der Beschreibung empirischer Gegebenheiten – beruht, die je nach Erkenntnisstand mehr oder minder wissenschaftlich exakt beschrieben werden können. Die Aussagen des Leitbildes selbst jedoch liegen auf der Wertebene und zeichnen sich durch Normativität aus. Im Gegensatz zu den z.T. nur unter bestimmten Bedingungen wahren oder falschen Sachaussagen oder Beurteilungen, die die Richtigkeit eines Sachverhaltes ansprechen (vgl. POTTHAST 1996), sind die Wertaussagen eines Leitbildes durch Sollens-Anforderungen, Interessen oder Bewertungen (Wertdimension eines Sachverhalts, Werturteile) charakterisiert. Im Einzelfall sind damit unterschiedliche Wertmaßstäbe verknüpft, deren moralischer Gehalt auf der Grundlage von vier fundamentalen Instanzen (vgl. POTTHAST; ESER 1999: 580 f.) begründet werden kann:

- Religion (religiös/humanistisch; Schöpfungsgedanke),
- Natur (natürliche Ordnung als anzuerkennendes Prinzip),
- Gefühl (Empfinden des ‚Guten‘) sowie
- Vernunft (Einsehen in Notwendigkeiten).

Angesichts konkurrierender Wertmaßstäbe spricht vieles dafür, sowohl die in den Leitbildsystemen enthaltenen Wertmaßstäbe offen zu legen wie auch ihre möglicherweise notwendige Hierarchisierung bewusst zu machen. Nachvollziehbare Begründung schafft Überzeugung, allerdings sind die vernunftbezogenen Argumente diejenigen, die für alle objektiv nachvollziehbar sein können. Die drei vorgenannten Instanzen sind in der Regel für Individuen oder gesellschaftliche Teilgruppen bedeutsam, was nicht heißt, dass solche Argumente in Leitbilddiskursen ignoriert werden sollten, zumal vernunftbezogene Argumentation nicht im Widerspruch zu solchen Argumenten stehen muss, die durch Religion, Natur oder Gefühl begründet werden (vgl. POTTHAST; ESER 1999: 583).

Wie STREICH (1988) darlegt, hat ALBERS bereits 1965 im Hinblick auf die städtebauliche Entwicklung und räumliche Ordnung herausgearbeitet, dass ein Leitbild Wertmaßstäbe und die Aufstellung einer Rangordnung derselben voraussetze. Deren Bewusstmachung und Darlegung erleichtert unter anderem eine unmissverständliche Kommunikation. Es spricht weiterhin ebenso vieles dafür, Konsens auf einer möglichst breiten Basis für ein Leitbild zu erzielen, um sich nicht dem Vorwurf technokratischer Anmaßung aussetzen zu müssen. Innerhalb eines Leitbildsystems sind also die darin enthaltenen primären Ziele oder Wertmaßstäbe herauszustellen, die nicht Mittel zum Zweck sind, sondern Selbstzweck. Aus ihnen als oberste Prämissen sind abgeleitete Ziele sowie im Weiteren Handlungsvorgaben und Bewertungsvorschriften entwickelbar (LEHNES; HÄRTLING o.J.: 16). Folgende wesentliche Probleme, die bei der Aufstellung eines Leitbildsystems zu Tage treten können, lassen sich feststellen:

- Klare Kriterien zur Abgrenzung der Ebenen des Systems untereinander definieren zu können (LEHNES; HÄRTLING o.J.: 7),
- das Dilemma zwischen Komplexitätsreduktion durch Zielverdichtung (zwecks besserer Handhabbarkeit) und Komplexitätserhalt (zwecks ganzheitlicher Betrachtung der Dinge) zu überwinden sowie
- Konformität zwischen den zu Grunde gelegten Wertmaßstäben zu schaffen.

Leitbilder dienen letztlich der positiven oder negativen Einschätzung eines Zustandes, aus dem wiederum die Notwendigkeit von Veränderung geschlossen wird. Sie sind vor allem dann von Bedeutung, wenn räumliche Entwicklung durch vorausschauende Planung gesteuert werden soll. Für die räumliche Planung ist die bewusste Entwicklung von Leitbildsystemen insofern von grundlegender Bedeutung.

## 2. Zum Verhältnis von Leitbild und Ethik

Ethik soll hier in Anlehnung an den Beitrag von MICHEL-FABIAN in diesem Band als die geisteswissenschaftliche Auseinandersetzung mit moralischen Werten, als die Theorie der Moral verstanden werden. Letztere wird mit normativen Überzeugungen bezüglich des Handelns uns selbst, den Mitmenschen und der Natur gegenüber gleichgesetzt. In Leitbildern, vor allem in solchen genereller Art, manifestieren sich solche Überzeugungen und werden in Worte gefasst.

Im Weiteren wird der vorliegende Beitrag also weniger von Ethik – d.h. von der Theorie der Moral – handeln, als von moralischen Handlungsprinzipien, die der räumlichen Planung zu Grunde liegen. Nicht eingegangen wird an dieser Stelle auf eine Reihe weiterer, nicht minder wichtiger Belange wie moralische Handlungsprinzipien von Planungsmethoden, -gesetzen und -theorien oder solchen der Planerausbildung, in denen schließlich – so ist es nicht nur anzunehmen, sondern auch zu fordern – derartige Prinzipien vermittelt werden sollten. (Siehe dazu der Beitrag von CORINNA CLEMENS in diesem Band.)

Der Ethikgehalt von Programm- oder Planungsaussagen, d.h. die in entsprechenden Leitbildern zum Ausdruck kommenden normativen Überzeugungen, entzieht sich in der Regel einer rein wissenschaftlichen Fundierung. Nachvollziehbar wird dies insbesondere in Fällen, in denen zum gleichen Sachverhalt Gutachten und Gegengutachten entstehen. Sie spie-

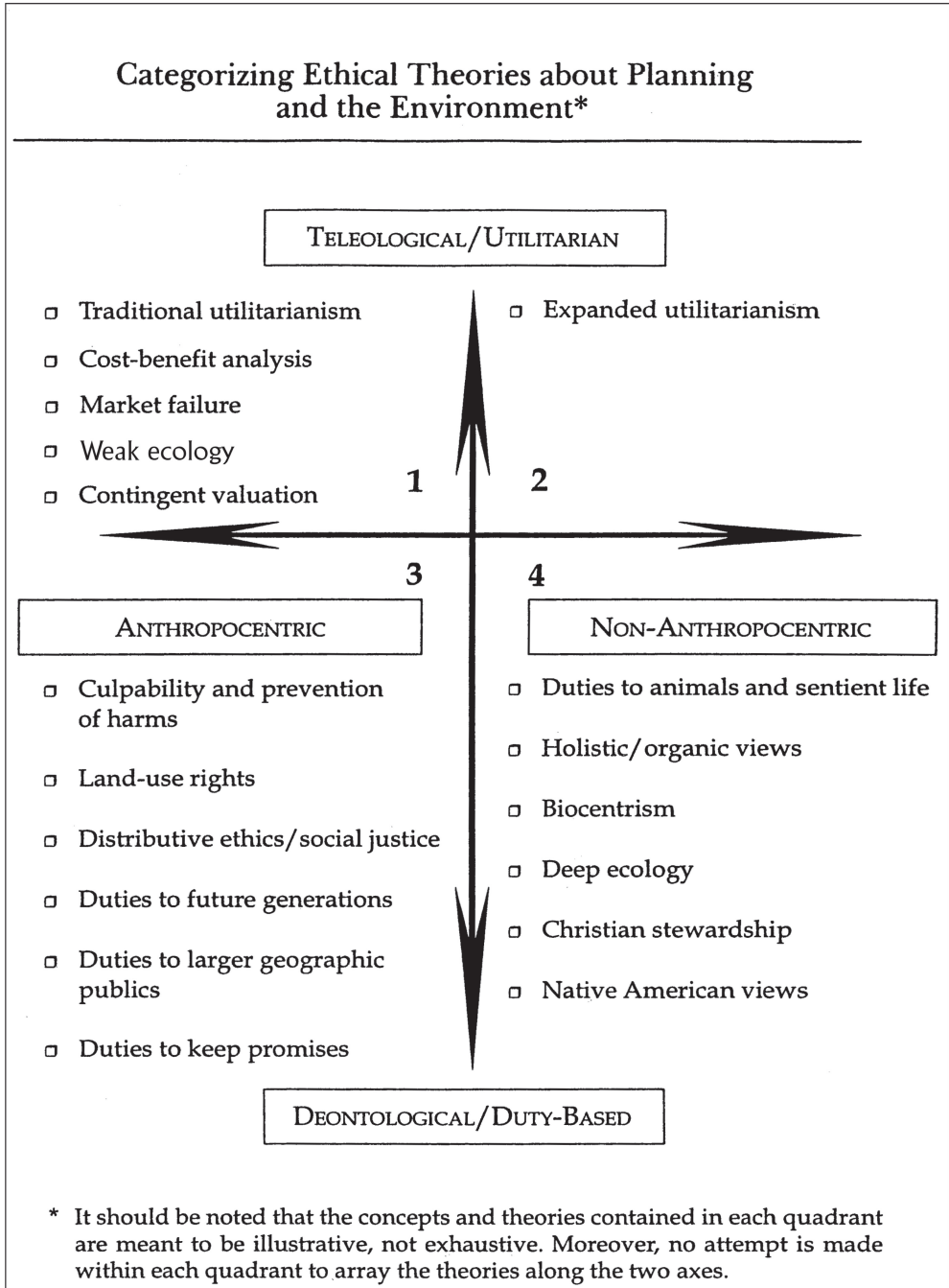
geln die Möglichkeit wider, ein Problem von verschiedenen moralischen Standpunkten aus zu durchdringen. Je nach der Zugrundelegung einer bestimmten Prämisse oder einer ethischen Theorie können die Einschätzungen und Wirkungsprognosen sehr unterschiedlich ausfallen. Dies lässt sich vielfach in Konflikten des Naturschutzes mit anderen Flächennutzungen, z.B. Infrastrukturausbau, beobachten. Während die einen in der Regel eher religiösen Werten – z.B. Schutz allen Lebens – folgen, legen die anderen ihren Aussagen eher politisch-materielle Werte mit ökonomischer Zieldimension zu Grunde. BEATLEY (1995) verdeutlicht dies durch eine Abbildung, in der er Prämissen und Theorien, auf denen Planung und Umwelt aufbauen, nach ethischen Metaebenen kategorisiert (vgl. Abb. 1, S. 188). Dabei greift er zurück auf die sich entgegenstehenden utilitaristischen/teleologischen Ethiken und die deontologisch/verantwortungsbasierten Ethiken. Unterschieden wird weiterhin zwischen einer anthropozentrischen und nicht anthropozentrischen Einstellung, ohne dass insgesamt ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben würde. Im Quadranten 4 der Abbildung 1 wird auf die „deep ecology“ hingewiesen, ein Begriff, der der Nachhaltigkeitsdebatte entspringt und auch als ‚strong ecology‘ bezeichnet wird. Dem steht allerdings in der weiter anhaltenden Debatte um eine nachhaltigere Entwicklung noch immer eine gegenteilige Einstellung, die der ‚weak ecology‘ (vgl. Kap. 3 des vorliegenden Beitrags), diametral gegenüber und wurde daher im Quadranten 1 ergänzt.

Sachlogisch lassen sich bei stark gegensätzlichen Positionen der Wertedimension kaum Konsense finden, selbst wenn die Wertmaßstäbe offengelegt sind. Solche Fälle müssten im Zweifelsfall der Logik der Rechtsprechung folgend entschieden werden, weil diese auf gesamtgesellschaftlich anerkannte Normen (Gesetze) (und nicht nur auf in Teilmengen intersubjektiv empfundene Wertmaßstäbe) zurückgreift. Sie bilden dann u.U. nur den kleinsten gemeinsamen, gesellschaftspolitischen Nenner, sind aber das Ergebnis eines Diskurses, von dem hier angenommen wird, dass er – um mit POTTHAST (1996: 21) zu sprechen – allen Betroffenen den Austausch aller Argumente in einem fairen, herrschaftsfreien Dialog unter Zugrundelegung eines rationalen Diskussionsansatzes ermöglicht. Denn letztlich stellt die Genese von Normen keinen anderen Prozess als den oben beschriebenen dar (vgl. hierzu ESER und POTTHAST 1997: 187 f.).

Im Übrigen münden Entscheidungen allein auf der Grundlage von Sachaussagen getroffen in einen naturalistischen Fehlschluss (Sein-Sollens-Fehlschluss). Mit anderen Worten sind Sachdimensionen gekennzeichnet durch Aussagesätze, wie sie jegliche empirische Beschreibung enthält: „Im fraglichen Raum gibt es ein Factory Outlet Centre mit 10.000 m<sup>2</sup> Fläche“ oder „Im Gebiet wurden im Frühjahr drei Brutpaare der Gattung X gezählt“ oder „Die Autobahn wird im nächsten Jahr (voraussichtlich) zwanzig Kilometer länger sein“. Es werden also Aussagen getroffen, wie die Situation ist, wie sie war oder wie sie (möglicherweise) sein wird. Zielaussagen können solche Wahrheiten nicht enthalten! (vgl. hierzu SCHOLLES 2001 a, b) und SCHOLLES; PUTSCHKY 2001)

Oftmals entsprechen Leitbilder Wertmaßstäben im Sinne normativ festgelegter Präferenzen, ohne dass jeweils ersichtlich würde, welche unterschiedlichen subjektiven Erfahrungshorizonte und/oder grundlegenden Einstellungen den Aussagen als Basis dienen. Eine ethisch-moralische Begründung wird zumeist nicht explizit gegeben. Auch herrschen unterschiedliche Auffassungen über Leitbilder vor sowie über deren Funktion und Bedeutung für die räumlich Entwicklung. Wie stark diese Auffassungen sich im Laufe der Zeit wandeln, be-

Abb. 1: Kategorien ethischer Theorien in Bezug zur Planung  
(verändert nach BEATLEY 1995: 329)





schreibt KNIELING (2000: 31-38) in kompakter Form. Divergierende Auffassungen über zeitlich aufeinander folgende wie auch parallel existierende Leitbilder, deren weite Interpretationsspielräume oder kaum als operationalisierbar betrachtete Aussagen lassen die Umsetzung durch die Praxis unterschiedlich, bis hin zur Nichtbeachtung, ausfallen.

Generelle Leitbilder heben sich von solchen räumlicher Spezifik ab. Letztere werden von Vorgenannten als „Leitbilder der 2. Generation“, d.h. als „informelles Planungsinstrument für regionale Zielfindungsprozesse“ betrachtet. Maßstäblich werden sie als Mesoleitbilder eingeordnet, die sich von den Makroleitbildern der 50er und 60er Jahren unterscheiden. Ihre Charakteristika seien rationale wie emotionale<sup>1</sup> Komponenten, die keinen Ziel-Mittel-Bezug aufwiesen, aber verhaltenssteuernd auf Akteure der Region einwirken sollen (ebd.: 23, 38). Gegenüber den generellen Leitbildern haben sie den Vorzug der besseren Operationalisierbarkeit. Dies muss angesichts eines fehlenden Ziel-Mittel-Bezugs bezweifelt werden. Vordergründig mag die Aussage zutreffend sein, allerdings nur soweit keine Konfliktsituationen entstehen. Denn ein Überspringen oder Verzicht der ‚Makro‘-Ebene, die die Verfasserin ganz im Sinne DITTRICHS (1960: 107) als immer vorhandenes „geistiges Formprinzip“ – als unhinterfragte Prämisse – versteht, macht das System intransparent, somit angreifbarer und in Konfliktsituationen instabil, da nach Ansicht der Verfasserin raumspezifische Leitbilder gemäß der Ausführungen in Kap. 1 bewusst oder unbewusst auf generellen aufbauen und mit ihnen ein System bilden. Trotz der Aussage STREICHs (in diesem Band, dort Kap. 2), dass eine Fixierung leitbildhafter Vorstellungen wegen der Komplexität der Welt verworfen würde, wird hier die Ansicht vertreten, dass auf den wiederholten Versuch, sich diskursiv auf generelle Leitbilder zu verständigen, nicht verzichtet werden kann.

### 3. Die Bedeutung von Leitbildern für die Raumordnung

Zu Leitbildern verdichtete Zielvorstellungen entwickelten sich für den Bereich des Städtebaus, als einer Teildisziplin der räumlichen Planung, erst mit dem Aufkommen prognostizierter Entwicklungen und dem Versuch, für diese einen geeigneten Entwicklungsrahmen zu schaffen. STREICH (1988) datiert die Ansätze dafür auf die erste Hälfte des vorigen Jahrhunderts. Etwa ab dem letzten Drittel des vorigen Jahrhunderts erkennt er eine weitere Wandlung hin zur Entwicklungsplanung, mit der Absicht räumliche Entwicklungen steuern zu wollen. Sie ist ohne Zieldiskussionen und explizite Zielvorgaben, mit denen eine Grundorientierung gegeben werden soll, nicht denkbar. Leitbilder sind insofern eine logische Konsequenz der Absicht, Entwicklung steuern zu wollen. Sie verdichten Einzelziele zu einem Gesamtbild, das der Planung erst Steuerungsfähigkeit verleiht. (STREICH 1988)

Einen ersten wesentlichen Schritt hin zu Leitbildformulierungen der räumlichen Planung stellte die Diskussion um das „SARO“-Gutachten Mitte/Ende der 50er und zu Beginn der 60er Jahren dar (Sachverständigen-Ausschuss für Raumordnung - SARO). DITTRICH (vgl. 1960: 108) fragt im Rahmen der Debatte um das SARO-Gutachten danach, wie man zu der Festle-

<sup>1</sup> Die emotionale Komponente wird hier in Anlehnung an FALUDI (1996: 93) allerdings eher im Sinne eines Identifizierungsmerkmals oder als Bestandteil einer ‚Corporate Identity‘ interpretiert und u.a. durch das Beispiel der Bezeichnung „Grünes Herz“ für die geographische Mitte der niederländischen Randstad verdeutlicht. (KNIELING, 2000: 25).



gung von Leitbildern komme und worauf sich ihr Geltungsanspruch stütze. Er vermutet darüber hinaus, dass „um so mehr solcher ‚Bilder‘ sich anbieten, um so mehr auswählende Aktivität, Anforderung zu bewusster Entscheidung“ (ebd.: 109) verlangt würden. Seiner Auffassung nach könne das räumliche „Leitbild also nicht aus der Raumordnung selbst“ entwickelt werden, sondern es erhalte „seine Orientierung von außen“. Die Raumforschung hätte aber mitzuhelfen, „das gesellschaftspolitische Leitbild in dem Teilbereich Raumordnung zum Ausdruck zu bringen und im weiteren Verlaufe Richtlinien für die Raumordnungspolitik aus dem Leitbild der Raumordnung zu ziehen“ (ebd.: 116).

Im SARO-Gutachten selbst wird bezweifelt, dass „es jemals gelingen würde, ein vollständiges Leitbild darzustellen, da immer wieder vom Leben neue Probleme gestellt“ würden, „mit denen sich das Leitbild auseinandersetzen“ müsse. Insofern können „es nie fertig werden“. Unter der Überschrift ‚Leitbild der Raumordnung‘ werden „Prinzipien des gesellschaftspolitischen Leitbildes der Gegenwart in der westlichen Welt“ benannt: „Freiheit, sozialer Ausgleich auf der Grundlage eines angemessenen Standards und Sicherheit“ (vgl. SARO 1961: 52 ff.). Gleichzeitig wird deutlich gemacht, dass „es in der gesellschaftlichen Wirklichkeit nicht ‚die‘ Freiheit schlechthin“ gebe, sondern „viele Freiheiten, die sich je nach dem jeweiligen gesellschaftspolitischen Leitbild abwandeln und den Vorrang streitig machen“. Bezüglich der Raumordnung würde darunter vor allem „die Freiheit der Niederlassung, des Konsumierens, der Berufswahl, des Produzierens und der Wahl des Arbeitsplatzes“ verstanden. Damit sind bereits raumpolitisch wichtige Fragen (Siedlungspolitik, Standortpolitik i.S.v. Ballung oder Dezentralisierung) sowie solche der Stadtplanung im engeren Sinn angesprochen. Wegen der untereinander konfligierenden ‚Freiheiten‘ seien Grenzen zu ziehen und Rangordnungen festzulegen. Dies sei jedoch „grundsätzlich (eine) politische Aufgabe“. Seitens der Raumordnung sei die Zergliederung und der Ausgleich zwischen den Zielen „nur in Teilen, nicht aber im ganzen rechenmäßig exakt“ möglich. „Einen objektiven, allgemeingültigen, exakten und damit verbindlichen Maßstab für eine rechenmäßige Bewertung der konkurrierenden Freiheiten“ gebe es in dieser Hinsicht nicht. Diese Aussagen haben von ihrer Gültigkeit nichts eingebüßt, eher führt die Komplexitätssteigerung der vergangenen Jahrzehnte durch das Anwachsen wissenschaftlicher Detailkenntnisse zu einer Verstärkung der damals geäußerten Ansichten. Globalisierungs- und Internationalisierungsprozesse des wirtschaftlichen wie gesellschaftlichen Lebens sind weitere die Komplexität steigernde Faktoren.

In den 90er Jahren erleben nach SPIEKERMANN<sup>2</sup> (2000) Leitbilder eine Renaissance, deren Ursache in einer Mischung aus globalen Entwicklungen und lokalen Optionen und Zwängen liege. Es reicht das Spektrum dessen, was heute unter dem Begriff Leitbild firmiert, wie in Kap. 2 bereits verdeutlicht, allerdings weit: von den vorstehend bereits benannten Zielen über Prinzipien und Konzepte bis hin zur bloßen Etikettierung ohnehin ablaufender Trends. Auch wird vor pathetischen Leitbildern mit missionarischem Charakter oder dem bloßen Motivangebot (vgl. Fußnote 1: „Grünes Herz“) für die Imagepflege und Public-Relations-Strategien gewarnt. Es mangle jedoch bisher an Untersuchungen in systematischer und repräsentativer Form darüber, ob räumliche Leitbilder (vor allem bezogen auf die Ebene der

<sup>2</sup> Vornehmlich auf Leitbilder der Stadtentwicklung eingehend.

Region) in der Planungspraxis eine signifikante Rolle spielten - hier bestehe in erheblichem Maße Forschungsbedarf (vgl. SPIEKERMANN 2000).

Zu diesen Leitbildern zählt auch das global postulierte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, das der schrittweisen Umsetzung auf der Ebene von Nationen, Regionen, Kommune und Individuen bedarf und drei eher zentrifugal auseinander strebende Säulen, die der Ökologie, der Ökonomie und des Sozialen, integrativ zu beachten hat. Trotz langjähriger wissenschaftlicher Definitionskünste unterschiedlicher Disziplinen in der bisherigen, nunmehr 12-jährigen Debatte um die nachhaltige Entwicklung (unter Zugrundelegung der Konferenz von Rio 1992 als Ausgangspunkt) sind mit der Implementierung des Leitbilds auf den vorab genannten Ebenen noch erhebliche Probleme verknüpft. Die Definition und Operationalisierung des Leitbilds der nachhaltigen Entwicklung kann bis heute nicht als konsensual abgeschlossen gelten (vgl. WOLFRAM 2002). Bereits mit dem Begriff selbst und dem gesamten in diesem Zusammenhang genutzten Begriffsspektrum, welches zur Konkretisierung des Leitbilds herangezogen wird, bewegt man sich auf umstrittenem Terrain, das je nach wissenschaftlicher Disziplin die globale Zielsetzung im Detail, beispielsweise durch Indikatorenmodelle, unterschiedlich auslegt und graduell von der so genannten ‚weak sustainability‘ bis hin zur so genannten ‚strong oder deep sustainability‘ variiert. In der Vergangenheit und Gegenwart führte bzw. führt dies immer wieder zu Kommunikationsproblemen, da selbst dem Leitbild innewohnende strategische Handlungsprinzipien, wie die der Effizienz, Suffizienz und Konsistenz, keinen Selbstzweck im Sinne einer obersten, unhinterfragten Prämisse darstellen.

Die moralischen Handlungsprinzipien und -normen (also der Ethikgehalt) innerhalb eines Leitbildsystems entsprechen damit einer Grundüberzeugung im Hinblick auf die unter Kap.1 genannten Wertmaßstäbe. Als Handlungsanleitung, schon gar im Einzelfall, können sie daher niemals verstanden werden (vgl. MICHEL-FABIAN in diesem Band). Dies verpflichtet jeden Planer zur bewussten Auseinandersetzung mit jedwedem Leitbild, insbesondere einem so komplexen wie dem der Nachhaltigkeit, und zur Ergründung der dahinter stehenden moralischen Handlungsprinzipien respektive der Begründung der jeweils damit verknüpften eigenen moralischen Position (vgl. o.: Religion, Natur, Gefühl, Vernunft).

#### 4. Exemplarische Betrachtung raumordnerischer Leitbilder

Zwei Beispiele<sup>3</sup>, das SARO-Gutachten und das Europäische Raumentwicklungskonzept – EUREK, sollen nachfolgend skizziert werden, da sie beide als Leitbilder in einem übergeordneten räumlichen Zusammenhang gelten und selbst mit diesem Begriff operieren. Es stellt sich die Frage, ob in ihnen moralische Begründungen für die Festlegung der genannten Ziele feststellbar sind und welcher Art (s.o.: Religion, Natur, Gefühl, Vernunft) sie ggf. zuzuordnen sind.

##### Exkurs

Wenngleich im Sinne der Operationalisierung von Leitbildern über die moralischen Begründungsinstanzen hinaus auch deren Zieldimension (soziale, ökologische, ökonomische, institutionelle) sowie ihre raumstrukturellen Zielvorgaben für den Planer von Bedeutung sind, wird darauf im Weiteren nicht eingegangen. Es sei aber hingewiesen auf einen von SPIEKERMANN (2000) erstellten Analyserahmen, mit dem Klarheit bezüglich der raumstrukturellen Vorgaben geschaffen werden kann. Er fragt danach, worum es sich bei den Leitbildern handelt: um klare raumstrukturelle Zielvorgaben (z.B. Innen- vor Außenentwicklung), um unklare raumstrukturelle Zielvorgaben (z.B. Innen- und Außenentwicklung) oder um nichträumliche Zielvorgaben (z.B. Stadt der kurzen Wege). Darüber hinaus kann die Funktion der Leitbilder – sofern sie räumlichen Bezug aufweisen – mit folgenden, in Anlehnung an SIEVERTS<sup>4</sup> Leitbildtypen der Stadtentwicklung erstellten Klassifizierung ermittelt werden:

- Archetypen (Mythen von Landschaften und Regionen – prägen die Vorstellungen von einer Gebietseinheit im tiefsten Innern der Individuen, geschichtliche Persistenz),
- graphisch einprägsame Diagramme (dienen der fachlichen Verständigung in der Planung, Verwaltung und Wissenschaft, ein gemeinsamer räumlicher Nenner unterschiedlicher Interessen, Ressorts und Disziplinen, z.B. Zentrale-Orte-Konzept, Zentren-Achsen-Systeme) oder
- populäre Muster (Mischung aus Standardbildern und Werbeslogans, bildhafte Kürzel der politisch aufklärenden und werbenden Nutzung: das bereits erwähnte „Grüne Herz“).

Vor allem der erste Aspekt dieser drei Kategorien kommt dem Selbstzweck im Sinne einer obersten Prämisse am nächsten und begründet sich womöglich mit den von Generation zu Generation weitergegebenen Empfindungen für eine räumliche Gebietskategorie, die oftmals nicht identisch ist mit den Verwaltungsgrenzen der Regionalplanung. Dies spiegelt sich wider in dem argumentativ schwer fassbaren Bemühen um den Erhalt der Kulturlandschaft wie in der Frage nach räumlichen Grenzziehungen, die bei der Anwendung informeller Planungsinstrumente (z.B. Regionale Entwicklungskonzepte) z.T. von den administrativen Festlegungen abweichende Grenzen zieht. Insbesondere in Konfliktfällen werden Leitbilder, die auf der zweiten und dritten Kategorie aufbauen, nicht ausreichend überzeugend sein, um zügig zu einvernehmlichen Lösungen zu kommen. Es ist also klar zu unterscheiden, für welchen Zweck Leitbilder entwickelt werden. Eine Übertragbarkeit auf andere Zwecke birgt Konfliktpotenzial in sich.

Im SARO-Gutachten werden die im Folgenden aufgezählten Aspekte als Leitbilder angesprochen. Im Sinne des vorher Gesagten stellen diese eher Mittel-Zweck-Tatbestände dar, als dass mit ihnen primäre, unhinterfragbare Ziele zum Ausdruck gebracht würden. Auch erschließt sich nur zum Teil der jeweils dahinter stehende Wertmaßstab. Die Beurteilung, ob in den Diskursen, die zur Aufstellung des SARO-Gutachtens geführt haben, überhaupt bewusst mit der Problematik verschiedener Wertmaßstäbe umgegangen wurde, könnte nur auf der Grundlage einer sehr viel weiter reichenden Analyse erfolgen. Nichtsdestotrotz ist davon auszugehen, dass mindestens unbewusst jede beteiligte Person gedankliche Bezugspunkte für einen Abgleich, also für eine Bewertung, zwischen der gegebenen Situation und der erwünschten Situation verfügbar hatte. Ohne um die damals möglichen Austragungen von Konflikten zwischen verschiedenen Wertmaßstäben zu wissen, lässt sich aus der gültigen Textfassung allein kaum schließen, welcher Wertmaßstab, welche moralische Begründung letztlich leitend war, und eine eindeutige Zuordnung der nachfolgend beschriebenen Leitbildaspekte des SARO-Gutachtens zu den eingangs genannten moralischen Instanzen (Religion, Natur, Gefühl, Vernunft) ist vor dem Hintergrund eingeschränkter Recherchemöglichkeiten nicht vertretbar.

- *Die Gliederung des Bundesgebietes (1)*<sup>5</sup>: Verwiesen wird auf Art. 29 GG und seine allgemeinen Gesichtspunkte wie „landmannschaftliche Verbundenheit“, historische und kulturelle Zusammenhänge, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und das soziale Gefüge. Diese Aspekte beachtend solle „auf eine möglichst Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse hingewirkt werden (Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 GG)“ (vgl. SARO 1961: 54 f.).
- *Ballung – Dezentralisation (2)*: Wenn auch zuvor von der „möglichen Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse“ die Rede ist, so wird dennoch ein „in der Regel auf natürlichen Gegebenheiten beruhendes wirtschaftliches und soziales Raumgefälle“ als „wesentliche Antriebskraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung überhaupt“ betrachtet, das in Folge dessen – mindestens in einem gewissen Maße – zu erhalten sei (ebd.: 56).
- *Notstandsgebiete als Ausdruck für ein nicht verwirklichtes Leitbild (3)*: Zur Ausweisung von Notstandsgebieten haben damals „Wissenschaft wie Praxis (...) die Merkmale für das Vorhandensein von Notstandsgebieten“ festgelegt. Es handelte sich nach Aussagen des SARO-Ausschusses um „Feststellungen über das, was nicht sein soll“. Damit sei „an der Klärung des Leitbildes mitgearbeitet“ worden. Tiefer greifende Begründungen für das, „was nicht sein soll“, um nicht dem oben genannten Sein-Sollens-Fehlschluss zu erliegen, liefert das SARO-Gutachten selbst nicht. Allein die Vokabel „Notstandsgebiet“ verweist allerdings auf die bereits unter Pkt. (1) erwähnte Gleichmäßigkeit der Lebensverhältnisse.
- *Gesunde Agrargebiete (4)*: Entgegen der Erwartung eines Planers, Begründungen für den Erhalt einer „gesunden landwirtschaftlichen Struktur“ oder die Verwirklichung einer solchen vorzufinden, dient diese Leitvorstellung eher der Begründung, dass es für die An-

<sup>3</sup> Sinnvoll, im Rahmen des vorliegenden Beitrags allerdings nicht leistbar, erscheint eine systematischere Überprüfung von Plänen und Programmen in Längs- und Querschnitten.

<sup>4</sup> Zit. In SPIEKERMANN 2000: 289.

<sup>5</sup> Die Ziffern in Klammern geben die Reihenfolge der Nennung der Aspekte im SARO-Gutachten an.

siedlung von Industrie eines „industriellen Klimas“ bedürfe. Die Ausführungen verdeutlichen, das dieses ‚Klima‘ vornehmlich in Großstädten anzutreffen sei und diese daher eine „unentbehrliche Funktion“ erfüllten sowie „als Trägerin zentraler Aufgaben“ (...) „kulturelle Leistungen“ erbrächten, die „anzuerkennen und zu erhalten“ seien (ebd.: 57).

- *Flüchtlingsproblem (5)*: Im Sinne des Leitbildes der Raumordnung sei es „notwendig, ihnen (den Flüchtlingen, Anm. d. Verf.) möglichst schnell zu Arbeit und Wohnung zu verhelfen. Standorttheoretische Überlegungen standen der „Freiheit der Niederlassung“ entgegen, die nicht zum Wohle der wirtschaftlichen Entwicklung im notwendigen Umfang wieder hergestellt werden konnte, „was auch zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten in (der) Industrie führte“ (ebd.: 58). Unter anderen Vorzeichen ist die räumliche Planung auch heute wieder mit einem „Flüchtlingsproblem“, dem Phänomen der nationalen und transnationalen Migration, konfrontiert: Einerseits wird die noch immer kontrovers geführte Diskussion um die Zuwanderung ausländischer Bürger fortzuführen und ethisch zu begründen sein. Damit zusammenhängend wird zu klären sein, wie durch raumstrukturelle Maßnahmen Integrationserfolge erzielt werden können und wie solche Maßnahmen ethisch zu begründen sind. Andererseits sind bezüglich nationaler Migrationsströme, der aus ihnen resultierenden partiell erheblichen Verringerung der Bevölkerungsdichte in weiten Teilen des Bundesgebiets und des über Jahrzehnte postulierten Gleichheitsgrundsatzes, der angesichts der aktuellen Situation schon seit längerem relativiert wird, gegenüber den Betroffenen moralisch vertretbare Handlungsprinzipien abzuleiten, um die räumliche Entwicklung nicht ausschließlich einer ‚passiven Sanierung‘ anheim zu stellen.
- *Verhinderung einer sozialen Erosion (6)*: Die Steuerung von Wanderungsprozessen hielt man für notwendig, um nicht „Freiheit und soziale Sicherheit in nicht tragbarer Form“ zu gefährden und damit „wesentliche Gesichtspunkte des Leitbildes aus(zu)schalten“ (ebd.: 58 f.). Es besteht ein direkter Zusammenhang mit dem unter Pkt. (5) Gesagten und die Problematik ist daher auch heute wieder virulent.
- *Das Optimum der Ballung als Ziel (7)*: Hier wird für einen der wenigen Leitbildaspekte ein Set von Merkmalen angegeben (übergroße Verwaltungskosten pro Kopf der Gemeindeangehörigen, überhöhte Sozialkosten, überhöhte Grundstückspreise), um das Optimum, welches „von Raum zu Raum, von Zeit zu Zeit, von Volk zu Volk verschieden“ und „natürlich kein absolutes“ sei, bestimmen zu können (ebd.: 59). Hierin wie auch in den nachfolgenden Aspekten (9) und (10) sind Ansatzpunkte für die Normierung im Sinne des Zentrale-Orte-Konzepts enthalten.
- *Ablehnung einseitiger räumlicher Machtpositionen (8)*: Mit dem Verweis auf die Ablehnung einseitiger Machtpositionen in der sozialen Marktwirtschaft werden diese auch in Bezug auf die räumlichen Verhältnisse abgelehnt (ebd.: 59).
- *Ausgleich von Stadt und Umland (9)*: Verschiedene Funktionen wie eine räumlich erkennbare Arbeitsteilung der Gemeinden sei Ausgangspunkt für die jeweils wünschenswerten Stadtgrößen (ebd.: 59 f.).
- *Das Leitbild der Raumordnung im Grünen Plan (10)*: Verkehrliche Erschließung, Flurbereinigungsmaßnahmen, die Anpassung dörflicher Strukturen in baulicher und verkehrlicher Hinsicht an die moderne Technik, die wirtschaftliche Ausstattung sowie die Restelektrifi-

zierung werden als von der Raumordnung bereitzustellende Rahmenbedingungen zur Schaffung zweckmäßiger Betriebsgrößen und neuzeitlicher Produktionsbedingungen betrachtet, um den ‚Grünen Plan‘ von 1957<sup>6</sup> umzusetzen. Daneben solle die Errichtung „gewerblicher und industrieller Betriebe in ausgesprochen kleinbäuerlichen Gebieten“ gefördert werden, um „eine weitere Massierung von Menschen in Großstädten zu vermeiden“ und „für ländliche Arbeitskräfte zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten zu schaffen“. Richtschnur dafür solle das Netz der „bereits vorhandenen bzw. ausbaufähigen zentralen Orte“ sein (ebd.: 60).

- *Krisenfestigkeit (11)*: Auf der Basis des Leitgedankens des sozialen Ausgleichs sowie auf der Grundlage eines angemessenen (Lebens-)Standards und der Sicherheit wird in einem stetigen Wachstum der Wirtschaft die Voraussetzung von Krisenfestigkeit gesehen. Für die Raumordnung bedeutet dies: einseitige krisenempfindliche industrielle (Mono-)Strukturen zu verhindern mittels der Schaffung einer Vielzahl und vielseitiger Erwerbsgelegenheiten, die von den Wohnstätten aus gut erreichbar sein sollten (ebd.: 60 f.).
- *Gegliedelter Aufbau der Gesellschaft in seinen räumlichen Konsequenzen (12)*: Eine aufgelockerte und gegliederte, naturverbundene Siedlungsweise ist eine Forderung dieses Leitbildaspektes. Dazu zählt ebenso die Schaffung von Grüngürteln zur Auflockerung und Trennung von Siedlungskomplexen (ebd.: 61).
- *Zuordnung von Wohnung und Arbeitsplatz (13)*: Trotz der Relativität des Begriffes Entfernung soll diese nicht zu groß werden, um wirtschaftlich und sozial nicht mehr tragbares Pendeln sowie in dessen Folge die Auflösung der Familiengebundenheit zu vermeiden. Ohne dass das Eigenheim jemals für die Siedlungsentwicklung allein bestimmend sein könne, ging man dennoch davon aus, dass zur Freiheit des Menschen auch Eigentum gehöre – es also dem Leitbild entspräche, solches zu schaffen (ebd.: 62).
- *Landschaftspflege, Landespflege (14)*: Ebenfalls leitbildkonform wird die Schaffung und Erhaltung von Naturparks, größeren Erholungsgebieten in angemessener Zuordnung zu den Ballungsgebieten gesehen. Der Mensch stünde diesbezüglich im Mittelpunkt der Bemühungen. Demgegenüber sei eine „nachhaltige Nutzung der von der Natur dargebotenen Gaben (...) aber eine Lebensvoraussetzung. ‚Der Bestand des Staatswesens, der Wirtschaft und der Kultur, die gesamte gesellschaftliche Funktion sind von der Erhaltung eines nachhaltig gesunden Wirkungsgefüges in der Landschaft abhängig‘ (MÄDING<sup>7</sup>). Eine planmäßige und langfristige Landespflege wird daher vom Leitbild gefordert“ (ebd.: 62 f.).

Auch wenn eine Zuordnung zu eingangs genannten Wertmaßstäben wenig sinnvoll erscheint, so ist doch auffällig, dass ein stringenter und begründeter Aufbau des Leitbildes, wie er in Kap. 1 dargelegt wurde, im SARO-Gutachten nicht zu erkennen ist. Die Beteiligten haben die eingangs geschilderten Probleme, klare Kriterien zur Abgrenzung der Ebenen des Systems untereinander zu definieren, das Dilemma zwischen Komplexitätsreduktion durch

<sup>6</sup> Abschnitt B der Maßnahmen der Bundesregierung gemäß § 5 des Landwirtschaftsgesetzes.

<sup>7</sup> Im gesamten SARO-Gutachten werden zwar hier und dort Autorennamen genannt, um Zitate kenntlich zu machen, Quellenangaben zur Vervollständigung dieser Hinweise finden sich darin jedoch an keiner Stelle, können daher hier auch nicht wiedergegeben werden.



Zielverdichtung und Komplexitätserhalt zu überwinden sowie Konformität zwischen den zu Grunde gelegten Wertmaßstäben zu schaffen, nicht lösen können. Inwieweit solche Leitbilder anwendbar oder umsetzbar sind, ist fraglich.

Eine Antwort darauf gab HÜBLER bereits 1987, ohne in besonderer Weise ethische Begründungen zu berücksichtigen. In den „raumpolitischen Grundsätzen“ des ersten niedersächsischen Landes-Raumordnungsprogramms (1969) spiegeln sich die Leitbilder des SARO-Gutachtens wider, welches HÜBLER, ebenfalls im Gehalt detailliert beschreibend, scharf kritisiert. Unter Rückgriff auf Aussagen von BRÖSSE (1975) schätzt HÜBLER den Nutzen der Leitbilder des SARO-Gutachtens hinsichtlich der vier nachfolgend genannten Funktionen ein: 1. Anwendbarkeit auf vielfältige Wirklichkeiten, 2. Interessen- und Koordinationsfunktionen, 3. Konfliktverminderungsfähigkeit und 4. Symbolhaftigkeit, Interessen integrieren zu können. Die beiden letzten Aspekte können als ein Indiz für eine objektiv nachvollziehbare Begründung der darin enthaltenen Wertmaßstäbe gesehen werden.

Da im SARO-Gutachten keine räumlichen Alternativen ausgeschlossen werden und es dem Abschnitt „Leitbild der Raumordnung“ an Normgehalt mangle, er auch nicht falsifizierbar sei, werde die erste Funktion nicht erfüllt. Auch die Koordinierungsfunktion sei nicht erreicht. Dagegen sprächen nach HÜBLER die Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die Raumordnungsgesetze und -pläne sowie die von den Ländern verwendeten (und z.T. normierten) Begriffe. Sie wichen in solch starkem Maße voneinander ab, dass sie „nicht allein mit den unterschiedlichen Bedingungen und politischen Mehrheitsverhältnissen erklärt werden können, sondern mit dem Fehlen eines ‚tragfähigen‘ (übergeordneten) Zielrahmens oder Systems“ (HÜBLER 1987: 76). Es wird dem SARO-Gutachten darüber hinaus bescheinigt, dass das Leitbild über einen zu hohen Abstraktionsgrad verfüge, um mit ihm Konfliktvermeidung betreiben zu können. „Fast jedes Konzept (ist mit diesem Leitbild) vereinbar“ gewesen. Auch die Konfliktverminderungsfähigkeit des Leitbildes zwischen Planungsträgern und Betroffenen ließ sich auf Grund der geringen Akzeptanz der Raumplanung in Zweifel ziehen (ebd.: 77). Aus den gleichen Gründen sei ebenfalls die vierte Funktion, Interessensintegration, durch das SARO-Gutachten nicht umsetzbar gewesen (ebd.: 78).

Ein Leitbild neueren Datums, des Europäischen Raumentwicklungskonzeptes – EUREK, stand bisher noch nicht im Mittelpunkt einer solch eingehenden Auseinandersetzung, die im vorliegenden Beitrag nur angerissen werden kann. Das EUREK ist auf das Ziel der Europäischen Union ausgerichtet, eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung, insbesondere durch die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, herbeizuführen. Dazu werden drei Hauptleitbilder benannt:

1. wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt,
2. Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen und des kulturellen Erbes sowie
3. ausgeglichene Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Raumes.

Der Beitrag der Raumentwicklungspolitik soll bei der Umsetzung des Leitbildes darin bestehen,

- ein ausgewogenes und polyzentrisches Städtesystem und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land zu entwickeln,



- einen gleichwertigen Zugang zu Infrastruktur und Wissen zu sichern sowie
- eine nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und den Schutz von Natur und Kulturerbe umzusetzen.

Für jedes dieser drei raumentwicklungspolitischen Leitbilder werden spezielle politische Ziele und Optionen (Maßnahmen) erarbeitet. Zu den politischen Zielen zählen:

- der Aufbau einer polyzentrischen und ausgewogenen Raumentwicklung in der EU mit 5 Optionen (1.-5., z.B. 1.: Stärkung mehrerer größerer Zonen weltwirtschaftlicher Integration in der EU; (4) Stärkung der fachlichen Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung in Netzwerken auf grenzübergreifender und transnationaler Ebene),
- dynamische, attraktive und wettbewerbsfähige Städte und Verdichtungsregionen mit den Optionen 6.-12. (z.B. 12.: Unterstützung von wirksamen Methoden zur Reduzierung unkontrollierter städtischer Expansion),
- eigenständige, vielfältige und leistungsfähige ländliche Räume (Optionen 13.-18., z.B. 14.: Stärkung der kleinen und mittleren Städte in ländlichen Gebieten),
- Partnerschaft zwischen Stadt und Land (Optionen 19.-23., z.B. 19.: Förderung einer Grundausstattung an Dienstleistungen (...) in kleinen und mittleren Städten ländlicher Gebiete),
- integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen (ohne spezifische Optionen),
- polyzentrische Entwicklung: ein Leitbild besserer Erreichbarkeit (Optionen 24.-28., z.B. 27.: Verbesserung des Zugangs zu und der Nutzung von Telekommunikationseinrichtungen),
- effiziente und nachhaltige Nutzung der Infrastruktur (Optionen 30.-34., z.B. 30.: bessere Koordination von Raumentwicklungspolitik mit verschiedenen Fachplanungen)
- Verbreitung von Innovation und Wissen (Optionen 35.-39., z.B. 37.: Begünstigung der Vernetzung von Firmen und der schnellen Verbreitung von Innovationen),
- Natur und Kulturerbe als Entwicklungsgut (ohne weiteren Optionen),
- Erhalt und Entwicklung der Natur (Optionen 40.-46., z.B. 40.: Weiterentwicklung europäischer ökologischer Netzwerke),
- Wasserressourcenmanagement: eine spezielle Herausforderung für die räumliche Entwicklung (Optionen 47.-52., z.B. 50.: abgestimmtes Meeresmanagement, Erhalt und Rehabilitation der bedrohten Meeresökosysteme),
- kreativer Umgang mit Kulturlandschaften (Optionen 53.-56., z.B. 53.: Erhaltung und kreative Weiterentwicklung von Kulturlandschaften) und schließlich
- kreativer Umgang mit Kulturerbe (Optionen 57.-60., z.B. Erhaltung und kreative Umgestaltung schützenswerter städtebaulicher Ensembles).

Alle diese politischen Ziele/Optionen können nicht gleichermaßen in allen Gebieten der EU gelten, sondern sollten je nach der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Situation räumlich differenziert im Interesse einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung angewendet werden. Mit den Optionen – 60 an der Zahl – liegen zwar Hinweise auf mehr oder weniger konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele vor. Es liegen damit jedoch keine Handlungsanweisungen vor, die den Planenden auf verschiedenen Ebenen konkrete Hinweise geben, wie im Falle von Zielkonflikten abzuwägen sei, zumal es sich nicht um ein gemeinschaftsrechtliches Instrument handelt, sondern um eine ausschließlich formlose völkerrechtliche Übereinkunft der für die Raumentwicklung zuständigen Vertreter der 15 EU-Mitgliedstaaten. Insofern ist auch das Verhältnis von EUREK zu nationalstaatlichem Raumordnungsrecht nicht geregelt. Gerade dadurch sowie angesichts der Fülle von Zielformulierungen wird gegenüber der eingangs betonten Forderung nach einem konsistenten Leitbildsystem nur zu deutlich, welch große Komplexität und welches Widerspruchspotenzial darin verborgen liegen kann.

Eine eindeutige Zuordnung zu den o.g. vier Kategorien der Wertmaßstäbe ist auch bezüglich des EUREK nicht ohne weiteres möglich. Reduziert man die Aussagen auf den wesentlichen Kern, steht zumeist eine vernunftgeleitete moralische Begründung im Vordergrund. So bergen beispielsweise die Zielsetzungen „integrierter Ansatz zur verbesserten Verkehrsanbindung und des Zugangs zu Wissen“ sowie „Verbreitung von Innovation und Wissen“ die Möglichkeit in sich, Individuen und Teilgruppen einer Gesellschaft in künftige Leitbild-Findungsprozesse in einer Form einzubinden, die dem bereits in Kap. 2 angesprochen Diskurs entspreche. Was im Detail zu prüfen wäre, ist die Frage, ob nicht bereits Normierungen in einigen Zielsetzungen enthalten sind, wie es sich im letzten Spiegelstrich mit der Formulierung „schützenswerte städtebauliche Ensembles“ andeutet. Es besteht darin die Gefahr der Überführung von empirischen Normen in moralische Normen im Sinne eines generellen Handlungsimperativs. Eine Festlegung handlungsrelevanter Normen kann jeweils nur im Kontext individueller wie kollektiver Bedürfnisse und gesellschaftlicher Wertungen vorgenommen werden.<sup>8</sup>

## 5. Schlussfolgerungen für die Raumordnung

Wegen der Komplexität von Zielsystemen werden die Planenden sich weiterhin konfrontiert sehen mit einer Reihe von Umsetzungsproblemen, die sich zusammenfassend wie folgt skizzieren lassen (vgl. SPIEKERMANN 2000):

- Diskrepanz der Wertmaßstäbe: An religiösen Werten orientierte Zielsetzungen stehen den an Natur-, Gefühls- oder Vernunft-Werten orientierten Zielsetzungen gegenüber.
- Verfolgen unterschiedlicher Zieldimensionen: Soziale Ziele stehen ökonomischen Zielen entgegen (Disparitätenausgleich verlangt nach mehr Infrastrukturmaßnahmen); ökonomische und oft auch soziale Ziele stehen ökologischen gegenüber (bezahlbare Bodenpreise bringen Zersiedelungstendenzen mit sich).

---

<sup>8</sup> Vgl. zum Problem der Genese von Normen: ESER; POTTHAST (1997: 187 f.).

- Ausrichtung auf unterschiedliche Zeithorizonte: Langfristige Orientierung räumlicher Planung steht kurzfristigen Interessen gegenüber.
- Zugrundelegung unterschiedlicher Zielsysteme bei offensichtlicher Nichtklärung von Wertmaßstäben, deren Gewichtung und Hierarchie<sup>9</sup>: Fachplanungsziele gegenüber Zielen der räumlicher Planung.
- Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit: Akzeptanzverlust von Leitbildern durch veränderte reale Rahmenbedingungen.

Insofern bestehen immer wieder grundsätzliche Vorbehalte gegen eine explizite Erarbeitung und Anwendung räumlicher Leitbilder. Es wird als Grund dafür nicht nur der damit verbundene Aufwand vor dem Hintergrund abnehmender Personalkapazitäten benannt. Auch scheinen sie, wie die Analyse von SPIEKERMANN (2000: 295) zeigt, flexible Reaktionen auf aktuelle Anforderungen und Prozesse zu erschweren. Dennoch analysiert er einen „Trend“ zur Entwicklung neuer räumlicher Leitbilder (vgl. hierzu auch KNIELING 2000). Das Bemühen um die Erstellung von Leitbildern zeugt aber gerade davon, langfristig zu planen und nicht einem täglichen Zickzack-Kurs von Aktion und Reaktion zu folgen.

Schon LEHMANN (1963: 150) war klar, dass entgegen den Forderungen der Praxis seiner Zeit „ein Katalog von Richtlinien, fast eine Art Bedienungsvorschrift für die Raumordnungspolitik“ nicht produziert werden konnte. Daraus resultierte die eher rhetorische Frage: „Warum sollen wir denn überhaupt die geistig-räumlichen Zusammenhänge kennenlernen, es ist doch bisher ohne gegangen?“ Die Stichworte, die er selbst zur Beantwortung dieser Frage gibt, lesen sich wie Aussagen aus jüngster Zeit: „... weltweite Technisierung, unbekannte ethische Einstellungen und Gesinnungen, Kompromisscharakter unserer Gesellschaftsstrukturen, Bevölkerungsexplosion<sup>10</sup>, Entfernungen und Räume rücken zusammen, die Welt wird kleiner, auch die Zeit scheint zu schrumpfen“ (ebd.: 151). Unbeantwortet scheint jedoch noch immer die Frage: „Was wissen wir über das Leitbild unserer Epoche ...?“ Haben wir es, seit LEHMANN 1963 diese Frage aufwarf, die sicher von Zeit zu Zeit einer Neubeantwortung bedarf, geschafft, Untersuchungen vorzuweisen, die uns zeigen, „wie unser Grundgesetz ins Räumliche wirkt, (...) Parteiprogramme, religiöse Bekenntnisse, ideologische Manifeste, kirchliche Erlasse (oder) wissenschaftliche Theorien?“ (ebd.: 152).

Die hier berücksichtigten Leitbilder und das Wissen um weitere (z.B. in diversen Landesplanungsprogrammen oder Regionalen Entwicklungskonzepten) lässt nicht den Schluss zu, dass es *ein* epochales Leitbild geben kann, das den Planenden ein für allemal klare Vorstellungen darüber vermittelt, welche moralischen Maßstäbe geeignet sind, ihr Tun nachvollziehbar zu begründen. Es bleibt bei ihnen die Aufgabe – z.T. auch in dem Bewusstsein, Wirkungen in ihrer Vielfalt nicht vorhersehen zu können –, Fachkenntnisse wie persönliche Überzeugungen und Wertungen im Planungsprozess offen zu legen. Dazu gehört auch, normative Vorentscheidungen, die sie kraft ihrer wissenschaftlichen Autorität oder ihres Verantwor-

<sup>9</sup> Vgl. ESER; POTTHAST (1997: 183).

<sup>10</sup> Dies trifft heute zwar nicht mehr für Deutschland und die meisten anderen europäischen Staaten zu, global hingegen ist der Trend ungebrochen.

tungsgefühls treffen, deutlich zu machen.<sup>11</sup> Der Aufbau eines von HÜBLER erwähnten ‚tragfähigen Zielrahmens‘, den Planer nicht ohne aktive Beteiligung Dritter aus Politik und Gesellschaft leisten können, und dessen transparente Nutzung scheinen für die Konfliktbewältigung hilfreich, wohl wissend, dass Transparenz angreifbar macht und aus Machterhaltungsüberlegungen heraus politisch – trotz mancher gegenteiliger Aussage – nicht immer gewollt ist (vgl. Beitrag von BERND STREICH in diesem Band).

Wenn Planern unterstellt werden kann, dass sie mit ihrem Tun das „größte allgemeine Wohl und (mit) moralisch guten Handlungen (...) das größtmögliche Übergewicht von guten gegenüber schlechten Folgen für alle Betroffenen herbeiführen“ wollen, dann können Aussagen von SÄNGER (2001: 32) als Verhaltenshinweise für Planer gewertet werden, gemäß denen für die Verpflichtung auf das allgemeine Wohlergehen minimales soziales Engagement erforderlich sei, wenngleich Geltung und Verbindlichkeit verantwortungsethischen Handelns nicht definiert sind und Prinzipien für eine Gewissensentscheidung fehlen. Dennoch müssen Planer gewissermaßen „Verantwortungsrollen“ (KLAGES 1988: 136 f.) zu übernehmen bereit sein. Damit einher geht das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten, das Sicherheit auch im Umgang mit komplexen Zielen gibt. Insofern ist der Rückgriff auf eine zeitgenössische Verantwortungsethik, nach der jeder die Verantwortung für seine Handlung, die Mittel, die er verwendet, und die entstehenden Folgen und Nebenfolgen übernehmen und konkrete Entscheidungen nach bestem Wissen und Gewissen treffen muss, um diese vor sich und anderen rechtfertigen zu können, sinnvoll. Es geht somit um die „Verantwortung für Zu-Tuendes“, für das stets folgende Grundrelation gelten muss (vgl. SÄNGER 2001: 32 ff.):

<b>Verantwortung:</b>		
Subjekt	Bereich	Instanz
<b>Jemand ist</b>	<b>für jemanden / etwas</b>	<b>vor jemandem verantwortlich!</b>

Damit verknüpft ist eine elementare Selbstverpflichtung als Instanz für soziale Verantwortung (vgl. SÄNGER 2001: 35), was nichts anderes heißt, als dass jedes Subjekt sich zunächst vor sich selbst zu verantworten hat.

Somit liegt in der bewussten und verantwortungsvollen Handlung und Entscheidung – auch angesichts mangelnden Wissens aller möglichen Folgen – eine Grundvoraussetzung von ethischem Planungs Handeln.

<sup>11</sup> Vgl. ESER; POTTHAST (1997: 188), als Beispiel sei die Frage formuliert: Wie lässt sich moralisch begründen, dass „der Wert eines gefährdeten Naturelements nicht linear, sondern exponentiell mit seinem Platz auf einer Roten Liste steigt“ – so eine Aussage von HEIDT und PLACHTER, zit. in ebd.: 185.

## Literatur

- AKADEMIE FÜR TECHNIKFOLGENABSCHÄTZUNG IN BADEN-WÜRTTEMBERG (Hrsg.) (2001): TA – Informationen, H. 4/2001, Stuttgart.
- BEATLEY, T. (1995): Teaching Environmental Philosophy to Graduate Planning Students. In: HENDLER, SUE, (Hrsg.) (1995): Planning Ethics: A Reader in Planning Theory, Practice, and Education. New Brunswick.
- BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (Hrsg.) (2000): Die neue Konjunktur von Region und Regionalisierung. In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.2000. Bonn.
- DER RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) (1994): Für eine dauerhaft und Umweltgerechte Entwicklung. Umweltgutachten 1994. Stuttgart, S. 50-61.
- DITTRICH, E. (1960): Das Leitbild und seine Problematik. In: Raumforschung - 25 Jahre Raumforschung in Deutschland, ARL (Hrsg.). Bremen, S. 107-116.
- DITTRICH, E. (1974): Stadt, Land, zentrale Orte als Problem historischer Raumforschung. In: Stadt-Land-Beziehungen und Zentralität als Problem der historischen Raumforschung. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 88, Historische Raumforschung 11 der ARL (Hrsg.). Hannover.
- DÖRNER, D. (1995): Die Logik des Mißlingens – Strategisches Denken in komplexen Situationen. Reinbek bei Hamburg.
- ESER, U.; POTTHAST, T. (1997): Bewertungsprobleme und Normbegriff in Ökologie und Naturschutz aus wissenschaftsethischer Perspektive. In: Ökologie und Naturschutz 6 (1997), S. 181-189.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (1999): EUREK (Europäisches Raumentwicklungskonzept) – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der EU. Luxemburg.
- FÜRST, D.; KIEMSTEDT, H.; GUSTEDT, E.; RATZBOR, G.; SCHOLLES, F. (1992): Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung. 1. Abschlußbericht. 2. Dokumentation der Fachgespräche am 24.11. und 8.12.89 in Berlin. UBA-Texte 34/92. Berlin.
- FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund.
- GLAESER, B. (Hrsg.) (1989): Humanökologie: Grundlagen präventiver Umweltpolitik. Opladen.
- HENDLER, S. (1995): Planning ethics: a reader in planning theory, practice, and education. New Brunswick.
- HÜBLER, K.-H. (1987): Raumordnungspolitik und Wertewandel. Überlegungen zur Fortentwicklung der Raumordnungspolitik. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Beiträge, Bd. 103. Hannover.
- KLAGES, H. (1988): Wertedynamik: Über die Wandelbarkeit des Selbstverständlichen. Edition Interform, Texte + Thesen, Bd. 212. Zürich.
- KNIELING, J. (2000): Leitbildprozesse und Regionalmanagement: ein Beitrag zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Raumordnungspolitik. Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 77. Frankfurt a.M.
- LEHMANN, H. (1963): Raumordnung und Leitbild. In: Raumforschung und Raumordnung, 21. Jahrg., Heft 3, S. 149-152.
- LEHNES, P.; HÄRTLING, J.W. (o.J.): Zur Schwierigkeit, das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung zu operationalisieren. Zielkategorien und die Transparenz von Abwägungen. Typoscript des Instituts für Physische Geographie (IPG) der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg.
- LINDLOFF, K. (Hrsg.) (2000): Kooperation und Vernetzung für eine nachhaltige Entwicklung – Tagung am 25.10.2000 in der Leipziger Messe. In: Forschungsberichte der Gruppe Umweltforschung und Beratung, Band 13, Universität Paderborn.
- MARTINI, C. M.; ECO, U. (2000): Woran glaubt, wer nicht glaubt? 2. Aufl., München.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER DES INNERN (1969): Landes-Raumordnungsprogramm v. 18.3.1969.
- OTT, K. (2000): Stand des umweltethischen Diskurses. Konzept und Entwicklung, Konsense und Dissense, Naturwert und Argumente. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 32, (2-3), S. 39-44.

- POTTHAST, T. (1996): Die Methode diskursiver Leitbildentwicklung, die Rolle der Ethik und das „Bewertungsproblem“ aus einer wissenschaftsethischen Perspektive. Vortragsmanuskript vom LENAB-Workshop „Die Leitbildmethode als Planungsmethode, 27.9.96, BTU Cottbus.
- POTTHAST, T.; ESER, U. (1999): Systematisierungsvorschläge und vier Thesen zum Verhältnis von Naturschutzbegründung, Ökologie und Ethik. In: Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie, Band 29.
- PUSCH, M. (Hrsg.) (1997): Revision des Mensch-Natur-Verhältnisses – Ethische und ganzheitliche Ansätze für die universitäre Lehre. Dissertation, Universität Hannover, FB Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz. Hannover.
- SACHVERSTÄNDIGEN-AUSSCHUSS FÜR RAUMORDNUNG (SARO) (1961): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung. Stuttgart.
- SÄNGER, M. (2001): Verantwortungsprobleme angewandter Ethik – Erörterung und Diskussion eines Urteilsmodells. In: A. GRIMM (Hrsg.): Probleme ethischer Urteilsbildung heute. Jugendliche zwischen neuer Unübersichtlichkeit und zweiter Moderne. Rehburg-Loccum, 1. Auflage 2001. Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom 30. April bis 2. Mai 1999, S. 29-43.
- SCHOLLES, F., (2001) a): Zielsysteme und Entscheidung. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 139-143. Dortmund.
- SCHOLLES, F., (2001) b): Qualitätsziele, Handlungsziele, Standards. In: FÜRST, D.; SCHOLLES, F. (Hrsg.), 2001: Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 139-143. Dortmund.
- SCHOLLES, F.; PUTSCHKY, M. (1999): Planungsmethoden: Zielsysteme und Entscheidung. [http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm\\_Ziele.htm](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/Ptm/Ptm_Ziele.htm)
- SCHOLLES, F.; PUTSCHKY, M. (2001): Oberziele. Leitbilder, Leitlinien. In: FÜRST, D., SCHOLLES, F. (Hrsg.), (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 143-147. Dortmund.
- SPIEKERMANN, K. (2000): Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis. In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 39. Jahrgang, II. Halbjahresband, S. 289-311.
- STREICH, B. (1988): Grundzüge einer städtebaulichen Leitbildtheorie. In: Beiträge zu Städtebau und Bodenordnung 8, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Bodenordnung und Kulturtechnik der Universität Bonn. Bonn.
- WACHS, M. (1985): Ethics in Planning, The State University of New Jersey. New Brunswick.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE UMWELTVERÄNDERUNGEN (1999): Welt im Wandel: Umwelt und Ethik. Sondergutachten 1999. Marburg.
- WOLFRAM, K. (2002): Raumbezogene Nachhaltigkeitsforschung. Bewertende Synopse der ARL-Forschung und Forschungsbedarf. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Arbeitsmaterialien Bd. 288. Hannover.
- WURZER, R. (1962): Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 20. Jahrg., Heft 2, S. 81-85.